

## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### A. Penelitian Terdahulu.

Penelitian terdahulu diharapkan dapat menambah kajian tentang upaya pembentukan Desa Tangguh Bencana (*Destana*) dalam menangani permasalahan-permasalahan baru mengenai kebencanaan di era modernisasi serta pemecahan masalah yang dituntut menyesuaikan dengan permasalahan tersebut, sehingga menghasilkan upaya pembentukan-upaya pembentukan baru yang terbaik dalam menangani masalah kebencanaan. Dan sebagai pengembangan lagi bagi peneliti lain agar tercapainya upaya pembentukan-upaya pembentukan Desa Tangguh Bencana (*Destana*). Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Zakaria (2015) Yang berjudul “Konstruksi Pengetahuan Masyarakat Tentang Bencana Pasca Adanya Program *Destana* Di Desa Sumberejo Kecamatan Ambulu”. Hasil penelitiannya adalah bagaimana proses dari program tentang pengetahuan bencana melalui lembaga berbasis masyarakat yaitu *Destana* untuk mensosialisasikan pengetahuan bencana serta tsunami kepada Masyarakat Desa Sumberejo. Dengan adanya program pemerintah tentang Masterplan Pengurangan Resiko Bencana Tsunami ini dapat memberikan pemahaman serta pengetahuan tentang bencana kepada masyarakat Desa Sumberejo, serta mengurangi resiko ancaman bencana Tsunami bagi warga Desa Sumberejo yang memiliki daerah rawan akan bencana Tsunami.

Berdasarkan penelitian yang sudah dilakukan peneliti sebelumnya di atas, namun dapat dikatakan penelitian ini adalah pengembangan dari penelitian sebelumnya. Perbedaan penelitian yang dilakukan peneliti dengan penelitian sebelumnya yaitu peneliti memfokuskan bagaimana bentuk penanganan dan upaya pembentukan Desa Tangguh Bencana yang terdapat di Desa Pandansari. Fokus penelitian lebih pada bentuk dan faktor-faktor yang mempengaruhi perkembangan Desa Tangguh Bencana baik faktor yang mempengaruhi dari sisi yang membangun ataupun dari faktor yang menghambat kemajuan program Desa Tangguh Bencana yang ada di Desa Pandansari.

## **B. Desa Tangguh Bencana**

### **a. Jenis-jenis Desa**

Jenis diartikan sebagai suatu hal yang membedakan satu dengan yang lainnya, sedangkan dalam artian yang sempit adalah hal yang berbeda sedangkan Desa adalah Seperti yang telah tercantum dalam Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa telah ditetapkan bahwa, Desa adalah adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia

Menurut pasal 3 UU No.5 tahun 1979 disebutkan juga bahwa pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa yang dalam

pelaksanaannya tugasnya Pemerintah Desa dibantu oleh perangkat Desa, yang terdiri dari Sekretaris Desa dan Kepala-kepala Dusun<sup>5</sup>.

Dapat ditarik kesimpulan bahwa, jenis Desa merupakan sesuatu yang membedakan antara Desa satu Dengan Desa yang lainnya yang diciptakan atau dihasilkan oleh sejumlah masyarakat sesuai dengan kemampuan sumber daya alam maupun sumber daya manusia yang dimiliki.

Beberapa jenis Desa berdasarkan perkembangannya dapat dikategorikan menjadi empat bagaian antara lain<sup>6</sup>:

1. **Desa Swadaya:** adalah Desa di mana sebagian besar masyarakat memenuhi kebutuhan sendiri. Desa ini umumnya terpencil dan masyarakatnya jarang berhubungan dengan masyarakat luar sehingga proses kemajuannya sangat lamban karena kurang berinteraksi dengan wilayah lain atau bahkan tidak sama sekali.
2. **Desa Swakarya:** adalah keadaannya sudah lebih maju dibandingkan Desa swadaya. Masyarakatnya sudah mampu menjual kelebihan hasil produksi ke daerah lain, selain untuk memenuhi kebutuhan sendiri. Interaksi dengan masyarakat luar sudah mulai tampak, walaupun intensitasnya belum terlalu sering.
3. **Desa Swasembada:** adalah Desa yang sudah mampu mengembangkan semua potensi yang dimiliki secara optimal. Hal ini ditandai oleh kemampuan

---

<sup>5</sup> Rahardjo Adisasmita. 2006. *Membangun Desa partisipatif*. Yogyakarta: GRAHA ILMU.  
(Hal: 12)

<sup>6</sup> *Ibid* (Hal 28-29).

masyarakatnya untuk melakukan tukar-menukar barang dengan wilayah lain (fungsi perdagangan), dan kemampuan untuk saling memengaruhi dengan penduduk di wilayah lain. Dan hasil interaksi tersebut, masyarakat dapat menyerap teknologi baru untuk memanfaatkan sumber dayanya sehingga proses pembangunan berjalan dengan baik.

#### **b. Desa Tangguh Bencana**

Desa Pandansari sendiri sebelum terciptanya program Desa Tangguh Bencana dalam mengatasi terjadinya bencana menggunakan program “*Jangkar Kelud*”, Jangkar kelud dimaknai sebagai “*jangkane kawula redi kelud*”, jangkane yang bermakna keinginan / harapan, kawula adalah masyarakat, redi Kelud adalah Gunung Kelud. Secara umum ***Jangkar Kelud*** berarti keinginan masyarakat gunung Kelud, yang senantiasa berkeinginan untuk *rinengkuh Kelud hangreksa rahayu*, didalam naungan Gunung Kelud senantiasa berusaha mencari/ mendapatkan keselamatan. Di mana dalam program tersebut belum menyertakan masyarakat secara aktif dan menyeluruh dalam mengatasi permasalahan penanggulangan bencana, dalam program tersebut masih sebatas sosialisasi dan menginformasikan kepada warga masyarakat tentang penanggulangan bencana, sehingga terciptalah program Desa Tangguh Bencana sebagai pembaruan dari program sebelumnya.

Pada awal tahun 2012, Kepala Badan Penanggulangan Bencana Nasional (BNPB) mengeluarkan Perka Nomor 1 Tahun 2012 tentang Pedoman Umum Desa/Kelurahan Tangguh. Peraturan tersebut dikeluarkan supaya Pemerintah

daerah masing-masing provinsi yang ada di Indonesia mempunyai pedoman dan acuan dasar apabila ingin membentuk sebuah Desa yang tangguh dalam menghadapi bencana. Dalam peraturan tersebut, Desa Tangguh didefinisikan sebagai Desa/Kelurahan yang memiliki kemampuan mandiri untuk beradaptasi dan menghadapi potensi ancaman bencana, serta memulihkan diri dengan segera dari dampak bencana yang merugikan. Sedangkan tujuan khusus dari pengembangan Desa/Kelurahan tangguh bencana adalah<sup>7</sup>:

- Melindungi masyarakat yang tinggal di kawasan rawan bahaya dari dampak-dampak merugikan bencana;
- Meningkatkan peran serta masyarakat, khususnya kelompok rentan, dalam pengelolaan sumber daya dalam rangka mengurangi risiko bencana
- Meningkatkan kapasitas kelembagaan masyarakat dalam pengelolaan sumber daya dan pemeliharaan kearifan lokal bagi pengurangan risiko bencana
- Meningkatkan kapasitas pemerintah dalam memberikan dukungan sumber daya dan teknis bagi pengurangan risiko bencana
- Meningkatkan kerjasama antara para pemangku kepentingan dalam PRB, pihak pemerintah daerah, sektor swasta, perguruan tinggi, LSM, organisasi masyarakat dan kelompok-kelompok lainnya yang peduli.

Berbicara mengenai Desa Tangguh Bencana maka dapat disimpulkan bahwa bagaimana kemampuan mandiri seorang masyarakat dalam menghadapi potensi

---

<sup>7</sup> Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 1 Tahun 2012. Tentang Pedoman Umum Desa/Kelurahan Tangguh Bencana.

ancaman bencana serta bagaimana memulihkan kembali dari dampak yang ditimbulkan bencana tersebut.

Untuk membentuk sebuah desa dimana masyarakatnya tangguh dalam menghadapi bencana bukanlah pekerjaan yang mudah. Perlu dilakukan beberapa fasilitasi untuk memberikan pemahaman dasar tentang bencana.

Urutan tingkat ketangguhan desa berdasarkan beberapa kriteria dari tingkat atas ke tingkat bawah antara lain<sup>8</sup>:

1. Desa Tangguh Utama: Tingkat ini adalah tingkat tertinggi yang dapat dicapai oleh sebuah Desa/kelurahan yang berpartisipasi dalam program ini. Tingkat ini dicirikan dengan:
  - a. Adanya kebijakan Pengurangan Resiko Bencana (PRB) yang telah dilegalkan dalam bentuk Perdes atau perangkat hukum setingkat di kelurahan
  - b. Adanya dokumen perencanaan penanggulangan bencana yang telah dipadukan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes) dan dirinci ke dalam Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDDes).
  - c. Adanya forum Pengurangan Resiko Bencana (PRB) yang beranggotakan wakil-wakil masyarakat, termasuk kelompok perempuan dan kelompok rentan, dan wakil pemerintah Desa/ kelurahan, yang berfungsi dengan aktif.

---

<sup>8</sup>*Ibid.* (Nomor 1 Tahun 2012)

- d. Adanya tim relawan penanggulangan bencanaDesa/Kelurahan yang secara rutin terlibat aktif dalam kegiatan peningkatan kapasitas, pengetahuan dan pendidikan kebencanaan bagi para anggotanya dan masyarakat pada umumnya.
  - e. Adanya upaya-upaya sistematis untuk mengadakan pengkajian risiko, manajemen risiko dan pengurangan kerentanan, termasuk kegiatan-kegiatan ekonomi produktif alternatif untuk mengurangi kerentanan.
  - f. Adanya upaya-upaya sistematis untuk meningkatkan kapasitas kesiapsiagaan serta tanggap bencana.
2. Desa Tangguh Madya: merupakan Desa tangguh menengah apabila memiliki kriteria:
- a. Adanya kebijakan Pengurangan Resiko Bencana (PRB) yang tengah dikembangkan di tingkat Desa atau kelurahan
  - b. Adanya dokumen perencanaan Penanggulangan Bencana (PB) yang telah tersusun tetapi belum terpadu kedalam instrumen perencanaan Desa.
  - c. Adanya forum Pengurangan Resiko Bencana (PRB) yang beranggotakan wakil-wakil dari masyarakat, termasuk kelompok perempuan dan kelompok rentan, tetapi belum berfungsi penuh dan aktif
  - d. Adanya tim relawan penanggulangan bencanaDesa/Kelurahan yang terlibat dalam kegiatan peningkatan kapasitas, pengetahuan dan pendidikan kebencanaan bagi para anggotanya dan masyarakat pada umumnya, tetapi belum rutin dan tidak terlalu aktif.

- e. Adanya upaya-upaya untuk mengadakan pengkajian risiko, manajemen risiko dan pengurangan kerentanan, termasuk kegiatan-kegiatan ekonomi produktif alternatif untuk mengurangi kerentanan, tetapi belum terlalu teruji.
  - f. Adanya upaya-upaya untuk meningkatkan kapasitas kesiapsiagaan serta tanggap bencana yang belum teruji dan sistematis.
3. Desa Tangguh Pratama: Pada tingkatan ini merupakan tingkatan awal yang memiliki kriteria:
- a. Adanya upaya-upaya awal untuk menyusun kebijakan Pengurangan Resiko Bencana (PRB) di tingkat Desa atau kelurahan.
  - b. Adanya upaya-upaya awal untuk menyusun dokumen perencanaan Penanggulangan Bencana (PB).
  - c. Adanya upaya-upaya awal untuk membentuk forum Pengurangan Resiko Bencana (PRB) yang beranggotakan wakil-wakil dari masyarakat.
  - d. Adanya upaya-upaya awal untuk membentuk tim relawan Penanggulangan Bencana (PB) Desa/Kelurahan.
  - e. Adanya upaya-upaya awal untuk mengadakan pengkajian risiko, manajemen risiko dan pengurangan kerentanan.
  - f. Adanya upaya-upaya awal untuk meningkatkan kapasitas kesiapsiagaan serta tanggap bencana.



Membentuk sebuah Desa yang benar-benar Tangguh memang tidak semudah apa yang kita pikirkan perlu dilakukan upaya secara menyeluruh dan pemberian informasi dasar kebencanaan kepada masyarakat secara merata sehingga kriteria untuk menjadi Desa Tangguh Utama bisa diwujudkan.

Dapat disimpulkan bahwa upaya pembentukan Desa Tangguh Bencana adalah bagaimana tipe atau pola kemampuan mandiri masyarakat dalam menghadapi potensi ancaman bencana serta bagaimana memulihkan kembali dampak yang ditimbulkan dari bencana tersebut. Desa Pandansari sendiri menurut Bapak Rurid Rudiyanto selaku fasilitator Desa Pandansari berdasarkan tingkat ketangguhannya merupakan jenis Desa Tangguh Bencana “Desa Tangguh Madya” merupakan Desa tangguh menengah dikarenakan memiliki kriteria:

1. Terdapat kebijakan Pengurangan Resiko Bencana (PRB) yang tengah dikembangkan di tingkat Desa atau kelurahan
2. Terdapat dokumen perencanaan Penanggulangan Bencana (PB) yang telah tersusun tetapi belum terpadu ke dalam instrumen perencanaan Desa.
3. Terdapat forum Pengurangan Resiko Bencana (PRB) yang beranggotakan wakil-wakil dari masyarakat, termasuk kelompok perempuan dan kelompok rentan, tetapi belum berfungsi penuh dan aktif
4. Terdapat tim relawan penanggulangan bencanaDesa/Kelurahan yang terlibat dalam kegiatan peningkatan kapasitas, pengetahuan dan

pendidikan kebencanaan bagi para anggotanya dan masyarakat pada umumnya, tetapi belum rutin dan tidak terlalu aktif.

5. Terdapat upaya-upaya untuk mengadakan pengkajian risiko, manajemen risiko dan pengurangan kerentanan, termasuk kegiatan-kegiatan ekonomi produktif alternatif untuk mengurangi kerentanan, tetapi belum terlalu teruji.
6. Terdapat upaya-upaya untuk meningkatkan kapasitas kesiapsiagaan serta tanggap bencana yang belum teruji dan sistematis.

#### **c. Pembangunan Desa**

Dalam suatu pembangunan perlu diketahui bahwa tujuan diadakannya pembangunan adalah dari masyarakat, oleh masyarakat, dan untuk seluruh masyarakat, oleh sebab itu keterlibatan masyarakat dalam meningkatkan suatu pembangunan haruslah yang utama demi pembangunan masa depan yang lebih baik dan terwujudnya kesejahteraan sosial.

Pembangunan Masyarakat Desa yang sekarang disebut juga dengan nama "Pemberdayaan Masyarakat Desa" pada dasarnya serupa dan setara dengan konsep Pengembangan Masyarakat (*community development*), secara teoritis, agar suatu Desa berkembang dengan baik, maka terdapat tiga unsur yang merupakan suatu kesatuan, yaitu: (1) Desa (dalam bentuk wadah), (2) Masyarakat Desa; dan (3) Pemerintah Desa. Masyarakat Desa, adalah penduduk yang merupakan kesatuan masyarakat yang tinggal pada unit pemerintah terendah langsung dibawah camat. Sedangkan Pemerintah Desa, adalah kegiatan

dalam rangka penyelenggaraan pemerintah yang dilaksanakan oleh organisasi pemerintah yang terendah langsung di bawah Kepala Desa<sup>9</sup>.

Pembangunan pedesaan mempunyai peranan penting dalam konteks pembangunan nasional karena mencakup bagian terbesar wilayah nasional. Sekitar 65 persen penduduk Indonesia (220 juta jiwa), yaitu sebanyak 143 juta jiwa bermukim di daerah pedesaan bertempat tinggal di daerah pedesaan. Yang mempunyai mata pencaharian utama pada sektor pertanian dalam arti luas (meliputi sub-sub sektor tanaman pangan, perkebunan, peternakan, perikanan dan kehutanan). Oleh karena itu pembangunan masyarakat pedesaan harus terus ditingkatkan melalui pembangunan kemampuan sumber daya manusia yang ada dipedesaan sehingga kreativitas dan aktivitasnya dapat semakin berkembang serta kesadaran lingkungannya semakin tinggi. Dalam pembangunan Desa, pemerintah Desa mempunyai peranan yang sangat berpengaruh terutama dalam upaya untuk menciptakan iklim yang mendorong tumbuhnya prakarsa dan swadaya masyarakat dipedesaan, yang dilakukan melalui penyampaian pesan-pesan pembangunan, pengarahan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan dan penyaluran aspirasi masyarakat. Jumlah desa seluruhnya di Indonesia mencapai sekitar 65.000 buah, jumlah penduduk tiap desa adalah sekitar 2.500 jiwa. Jumlah desa yang sangat banyak, jumlah penduduk disetiap desa relatif sedikit, dan tersebar pada wilayah yang sangat luas<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Isbandi Rukminto, *Op.cit* Hal:204-205

<sup>10</sup>Rahardjo Adisasmita, *Op.cit* Hal:11

Masyarakat merupakan keseluruhan antara hubungan-hubungan dengan manusia. Robert M. Mclver mengatakan:”masyarakat adalah suatu sistem hubungan-hubungan yang ditata. Biasanya anggota-anggota menghuni suatu wilayah geografis yang mempunyai kebudayaan-kebudayaan dan lembaga-lembaga yang kira-kira sama. Semua ilmu sosial mempelajari manusia sebagai anggota kelompok<sup>11</sup>.

Pembangunan masyarakat pedesaan diartikan sebagai aktifitas yang dilakukan oleh masyarakat dimana mereka mengidentifikasikan kebutuhan dan masalahnya secara bersama, Pembangunan pedesaan seharusnya menerapkan prinsip-prinsip :

1. Transparansi (terbuka)
2. Partisipatif
3. Dapat dinikmati masyarakat
4. Dapat dipertanggung jawabkan
5. Berkelanjutan (*sustainable*)

Dengan demikian kriteria yang utama bagi adanya suatu masyarakat setempat adalah adanya relasi kelompok *social relationships* antara anggota suatu kelompok<sup>12</sup>.

Dalam proses pembangunan suatu masyarakat perlu memperhatikan hal-hal dasar, yang menjadi pendorong terjadinya pembangunan masyarakat, hal-hal dasar tersebut adalah bahwa masyarakat saling membutuhkan dengan masyarakat

---

<sup>11</sup>Miriam Budiardjo. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.(Hal:46)

<sup>12</sup>Soerjono Soekanto. 2000. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta Utara: PT Raja Grafindo Persada. (Hal:162)

lain, oleh sebab itu relasi antar masyarakat menjadi hal utama yang harus diperhatikan dalam membuat program-program pembangunan masyarakat.

Beberapa hal yang perlu diingat agar program-program pembangunan masyarakat (*community development*) dapat berhasil maka perlu diperhatikan adalah<sup>13</sup>:

- a. **Development**, Perumusan program-program pembangunan agar didasarkan pada kebutuhan masyarakat lokal yang memiliki tujuan dan sasaran untuk meningkatkan kesejahteraan social dan ekonomi
- b. **Involve**, Dimaksudkan bahwa dalam penyusunan program-program pembangunan itu harus melibatkan dan mengikutsertakan seluruh kelompok strategis dalam masyarakat.
- c. **Socialize**, Program pembangunan yang telah diidentifikasi dan disusun itu harus disosialisasikan kepada seluruh masyarakat dan bertanggung jawab.
- d. **Caster**, Program-program yang dilaksanakan harus benar-benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
- e. **Utilize**, Dalam mengimplementasikan program pembangunan diharapkan sedapat mungkin menggunakan atau memanfaatkan tenaga kerja dan material pembangunan setempat.
- f. **Sensitive**, Program pembangunan harus memperhatikan dan memahami situasi dan aspirasi masyarakat baik secara psikologis, social, maupun budaya lokal.

---

<sup>13</sup> Rahardjo Adisasmita, *Op.cit* Hal: 13-14

g. **Tata ruang (*Spatial*)**, Dimaksudkan bahwa menyadari keragaman potensi dan kondisi daerah-daerah, desa-desa, maka pembangunan program-program atau proyek-proyek agar ditempatkan dalam kawasan pedesaan dengan memahami konfigurasi Desa-Desa pusat pertumbuhan yang efektif.

Ciri-ciri dasar yang berkaitan dengan keberhasilan pembangunan Desa Partisipatif, antara lain adalah sebagai berikut<sup>14</sup>:

1. Tingkat kemampuan dan kemandirian pemerintah Desa yang telah diklarifikasi menjadi Desa Swadaya, Desa Swakarya dan Desa Swasembada ekonomi dan sosial yang telah dicapai oleh Desa yang bersangkutan.
2. Faktor kemampuan kepemimpinan Desa dan respon anggota masyarakat yang dipimpinnya. Kepemimpinan Desa yang diperlukan adalah pemimpin yang persuasif, akomodatif, dan dinamis antisipatif.
  - a. Persuasif: dimaksudkan mampu membujuk, menyakinkan dan mengajak anggota masyarakat untuk melakukan pembangunan guna meningkatkan kesejahteraan sosial.
  - b. Akomodatif: memiliki kemampuan untuk menyesuaikan, mendamaikan dan menampung berbagai keinginan masyarakat, sehingga bisa dimanfaatkan dan diarahkan untuk melakukan partisipasi pembangunan pedesaan.
  - c. Dinamis antisipatif: dimaksudkan sebagai kemampuan untuk menggerakkan kekuatan dan kemampuan masyarakat melakukan

---

<sup>14</sup> Rahardjo Adisasmita, *Op.cit* Hal:135-138

partisipasi masyarakat untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan pada masa depan.

3. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan pedesaan harus dilakukan sesuai dengan pentahapannya, yaitu seluruh anggota masyarakat dan pelaku pembangunan di pedesaan untuk melakukan:
  - a. Identifikasi potensi dan kondisi sumberdaya yang dimiliki, permasalahannya, hambatan dan tantangan yang dihadapi serta tujuan dan sasaran pembangunan pedesaan yang diinginkan
  - b. Kegiatan-kegiatan dilakukan dalam rembuk Desa atau diskusi kelompok secara terfokus (*focus Group Discussion*).
  - c. Merumuskan dan disusun program-program dan proyek-proyek pembangunan pedesaan sesuai kebutuhan masyarakat.
  - d. Implementasi program dan proyek yang telah dirumuskan dalam rembuk desa.
  - e. Tahap pemantauan dan pengawasan, dimana masyarakat lokal dimanfaatkan untuk kegiatan tersebut, karena masyarakat adalah merupakan pihak yang memperoleh manfaat dari pembangunan tersebut.
4. Bentuk kontribusi anggota masyarakat dalam partisipasi pembangunan masyarakat, baik anggota masyarakat sebagai individu, rumah tangga atau kelompok masyarakat, maupun pengusaha swasta dan pelaku pembangunan lainnya, memiliki kemampuan kemauan, kesadaran dan keikhlasan untuk berpartisipasi dalam pembangunan.

Pembangunan yang bersifat eksternal dalam artian keberadaan suatu desa tidak dapat dipisahkan dengan desa-desa disekitarnya, disebut juga “Desa Tetangga: (*neighbouring villages*), maka rembug desa (*focus Group Discussion*) dapat dilakukan antar desa jika membahas permasalahan yang berkaitan dengan kepentingan beberapa desa yang terletak berdekatan.

#### **d. Konsep Bencana**

Dalam kajian risiko bencana, masyarakat sebagai korban bencana diharapkan memiliki kemampuan untuk mengelola kapasitas yang ada dalam dirinya untuk mengurangi kerentanan yang mempertinggi tingkat risiko bencana sehingga tingkat kerusakan lingkungan (alam, pemukiman), infrastruktur, hewan/tumbuhan, bahkan harta benda dan jiwa dapat diminimalkan sekecil mungkin

Sebagai tindak lanjut dan landasan hukum dari penanggulangan bencana yaitu undang-undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, dalam pasal 1 antara lain menyebutkan bahwa :

1. Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan/atau faktor nonalam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis.



2. Bencana alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau serangkaian peristiwa yang disebabkan oleh alam antara lain berupa gempa bumi, tsunami, gunung meletus, banjir, kekeringan, angin topan dan tanah longsor.
3. Bencana non alam adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa atau rangkaian peristiwa nonalam yang antara lain berupa gagal teknologi, gagal modernisasi epidemi dan wabah penyakit.
4. Bencana sosial adalah bencana yang diakibatkan oleh peristiwa yang diakibatkan oleh manusia yang meliputi konflik sosial antar kelompok atau antar komunitas masyarakat dan teror.

Jika kita mencermati, maka kita mendapati tiga komponen dalam pengertian-pengertian diatas, yaitu bencana, kejadian mengancam (bisa alam maupun non-alam), dan faktor manusia. Implikasinya adalah:

1. Bencana dan kejadian ancaman (selanjutnya disebut ancaman) merupakan dua hal yang berbeda.
2. Ancaman dapat menjadi bencana apabila manusia dalam kondisi rentan dan tidak memiliki kemampuan menghadapi ancaman atau kerentanan terhadap bencana.

Ancaman merupakan kejadian atau kondisi yang berpotensi menimbulkan kerusakan atau kerugian dan kehilangan jiwa manusia. Ancaman dapat disebabkan oleh alam, teknologi, atau manusia. Ancaman berpotensi menimbulkan bencana, tetapi tidak semua ancaman selalu menjadi bencana. Ancaman menimbulkan bencana apabila manusia berada dalam kondisi rentan

dan tidak memiliki kemampuan untuk mengatasi akibat-akibat yang ditimbulkan ancaman tersebut. Sebaliknya, ancaman tidak menjadi bencana apabila manusia tidak dalam kondisi rentan dan mampu mengatasi akibat yang ditimbulkannya. Sementara, manusia berada dalam kondisi rentan apabila berada di lokasi yang berpotensi terpapar oleh ancaman. Artinya, kerentanan berkaitan langsung dengan ancaman. Misalnya ancaman gunung berapi menghasilkan unsur awan panas, lahar, dan batu-batuan di mana orang-orang yang berada dalam jangkauan atau wilayahnya dilalui oleh unsur-unsur tersebut disebut dalam kondisi rentan<sup>15</sup>. Dapat ditarik kesimpulan bahwa bencana merupakan peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam, mengganggu kehidupan serta penghidupan masyarakat yang disebabkan oleh beberapa hal (baik faktor alam sendiri, faktor manausia, ataupun faktor alam dan manusia).

Pada prinsipnya, bencana mempunyai banyak karakteristik utama sebagai berikut:

1. Terjadi secara mendadak
2. Mempunyai jangkauan yang luas
3. Terjadi kerusakan yang cukup parah pada pola-pola kehidupan normal
4. Merugikan manusia, seperti: kematian, hilang, luka, cacat, trauma, terpisah dari keluarga, keterlantaran dan kesengsaraan
5. Menimbulkan penderitaan yang relaatif lama

---

<sup>15</sup>Kharisma Nugroho, Endro Kristanto, Bkti Dwi Andari, Setyawan J. Kridanta. 2012. *Buku Panduan Fasilitator Modul Pelatihan Dasar Penanggulangan Bencana*. Jakarta: Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nasional. (Hal: 32-34)

6. Menimbulkan kerusakan lingkungan hidup, seperti: punahnya jenis-jenis flora dan fauna, serta pencemaran lingkungan
7. Merugikan struktur sosial, seperti: kerusakan system pemerintahan, bisnis, komunikasi, bangunan, dan pelayanan umum lainnya, Muncul kebutuhan akan makanan, tempat tinggal, kesehatan dan pelayanan dasar lainnya.

**e. Penanggulangan Bencana**

Penanggulangan bencana merupakan serangkaian proses yang dilakukan secara sistematis dan komprehensif untuk menanggulangi semua kejadian bencana secara cepat, tepat, dan akurat untuk menekan korban dan kerugian yang ditimbulkan<sup>16</sup>.

Desa Pandansari dalam proses rehabilitasi rumah korban letusan Gunung Kelud harus tuntas dalam dua minggu. Soekarwo Gubernur Jawa Timur mengatakan ini, sesudah memimpin rapat koordinasi rehabilitasi korban letusan Gunung Kelud, di Gedung Negara Grahadi, selama proses pembangunan rumah penduduk yang rusak akibat letusan Gunung Kelud, Pemprov Jawa Timur akan dibantu personil TNI-Polri yang jumlahnya mencapai 5897 orang<sup>17</sup>.

Penanganan/penanggulangan korban bencana adalah segala upaya dan kegiatan yang dilakukan meliputi pencegahan, penjinakan, penyelamatan,

---

<sup>16</sup> Soehatman Ramli. 2010, *Manajemen Bencana*, Jakarta:Dian Rakyat (hal:64)

<sup>17</sup> <http://www.suarasurabaya.net/fokus/128/2014/130811-Rehabilitasi-Korban-Kelud-Selesai-Sebelum-Kampanye-Pileg>. (Diakses 02 Desember 2016)

rehabilitasi, dan rekontruksi baik sebelum, saat, dan setelah bencana dengan hasil akhir berfungsinya kembali secara wajar kondisi korban bencana<sup>18</sup>.

Dalam penanggulangan bencana ini penulis membagi menjadi tiga bagian yaitu Pra Bencana, Saat Tanggap Darurat, dan Pasca Bencana. Deskripsi Penyelenggaraan penanggulangan Bencana<sup>19</sup>:

a. Pra bencana:

a. Situasi tidak ada bencana, Penyelenggaraan penanggulangan bencana dalam situasi tidak terjadi bencana meliputi:

- perencanaan penanggulangan bencana yang dilakukan: pengenalan dan pengkajian ancaman bencana, pemahaman tentang kerentanan masyarakat, analisis kemungkinan dampak bencana, pilihan tindakan pengurangan risiko bencana, penentuan mekanisme kesiapan dan penanggulangan dampak bencana, alokasi tugas, kewenangan, serta sumber daya yang tersedia.
- Pengurangan risiko bencana :pengenalan dan pemantauan risiko bencana, perencanaan partisipatif penanggulangan bencana, pengembangan budaya sadar bencana, peningkatan komitmen terhadap pelaku penanggulangan bencana dan penerapan upaya fisik, nonfisik, serta pengaturan penanggulangan bencana.

---

<sup>18</sup> Warto, dkk., 2003. *Uji Pola Manajemen Penanggulangan Korban Bencana Alam Pada Era Otonomi Daerah*. Yogyakarta: B2P3KS. (hal 23)

<sup>19</sup> Kharisma Nugroho, *Op.cit* Hal: 70

- Pencegahan : dilakukan untuk mengurangi atau menghilangkan risiko bencana. Pencegahan dilakukan dengan cara mengurangi ancaman bencana dan kerentanan pihak yang terancam bencana
- persyaratan analisis risiko bencana;
- pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang;
- pendidikan dan pelatihan; dan
- persyaratan standar teknis penanggulangan bencana.

b. Situasi terdapat potensi bencana yang di lakukan:

- Mitigasi, peringatan dini, dan Kesiapsiagaan

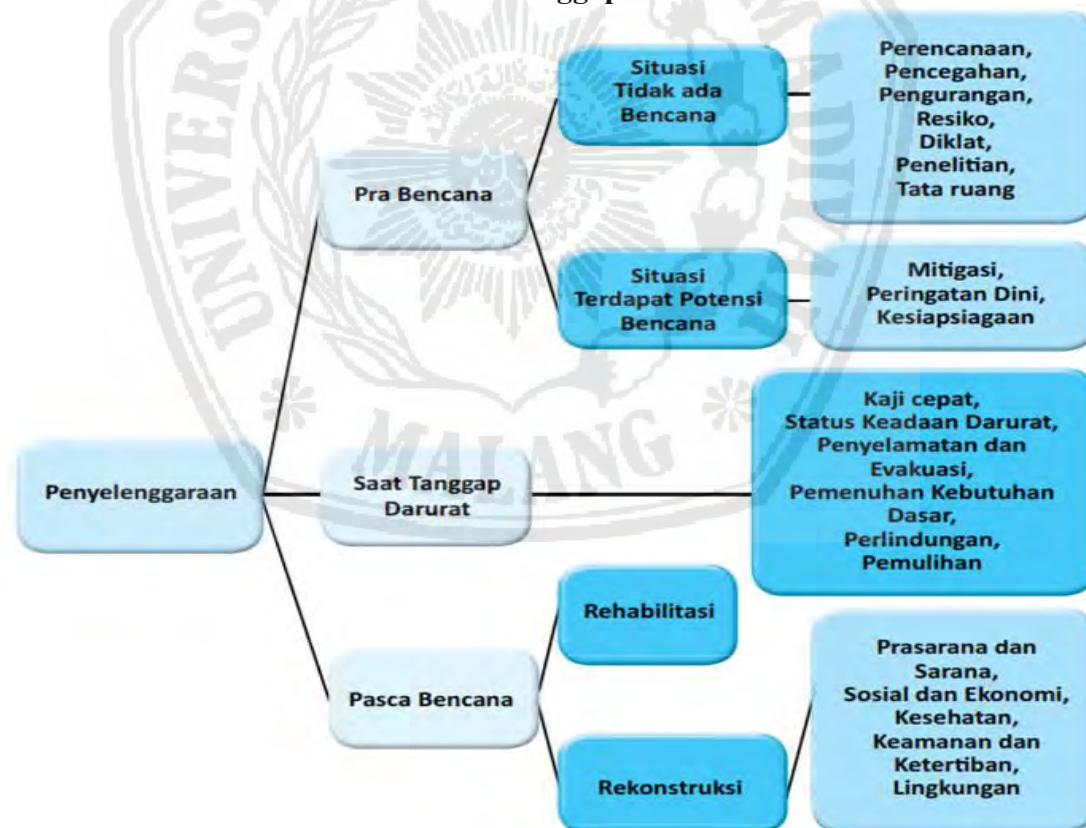
b. Saat tanggap darurat:

Semua elemen turun langsung dengan kajian cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya: untuk mengidentifikasi: cakupan lokasi bencana, jumlah korban, kerusakan prasarana dan sarana, gangguan terhadap fungsi pelayanan umum serta pemerintahan dan kemampuan sumber daya alam maupun buatan. Apabila Status dalam keadaan darurat yang dilakukan adalah:

- Penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana melalui upaya: pencarian dan penyelamatan korban, pertolongan darurat atau evakuasi korban
- Pemenuhan kebutuhan dasar yang meliputi : kebutuhan air bersih dan sanitasi, pangan, sandang, pelayanan kesehatan, pelayanan psikososial dan penampungan dan tempat hunian.

- Perlindungan terhadap kelompok rentan yaitu dengan memberikan prioritas kepada kelompok rentan (bayi, balita, dan anak-anak, ibu yang sedang mengandung atau menyusui, penyandang cacat, dan orang lanjut usia) berupa penyelamatan, evakuasi, pengamanan, pelayanan kesehatan, dan psikososial.
  - Pemulihan dengan segera prasarana dan sarana vital, dilakukan dengan memperbaiki atau mengganti kerusakan akibat bencana.
- c. Pasca bencana : rehabilitasi, rekonstruksi.

**Skema 2.1**  
**Alur Ideal Tanggap Bencana**



Sumber: Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) Nomor 1 Tahun 2012. *Tentang Pedoman Umum Desa/Kelurahan Tangguh Bencana.*

### C. Dampak Pasca Erupsi Gunung Kelud

Desa Pandansari adalah salah satu Desa yang terletak di Kecamatan Ngantang Kabupaten Malang, Desa Pandansari merupakan wilayah yang paling dekat dengan Gunung Kelud Jaraknya hanya sekitar 7 - 10 km dari Gunung Kelud. Sebelum Terjadi erupsi Gunung Kelud Desa Pandansari merupakan desa yang subur serta masyarakat sekitar mayoritas sebagai petani dan peternak yang menggantungkan hidupnya di ladang sawah dan ternak akan tetapi pasca erupsi Gunung Kelud semuanya berubah menjadi hamparan pasir yang tandus banyak hewan ternak yang mati akibat hujan pasir yang disertai batu, tidak hanya itu banyak bangunan rumah dan fasilitas umum yang hancur karena lontaran batu dan pasir dari letusan Gunung Kelud sehingga roboh dan rusak disamping itu terdapat pula dampak sosial yang timbul pasca erupsi Gunung Kelud yaitu Perubahan sosial yang terjadi pada kehidupan sosial masyarakat kawasan Gunung Kelud Khususnya di Desa Pandansari antara lain, perubahan pada pola interaksinya, perubahan matapencaharian dan sistem ekonomi, sistem kemasyarakatan, dan organisasi-organisasi sosial.

Desa Pandansari pasca erupsi Gunung Kelud mulai berbenah diri membangun desa dengan cara memperbaiki dan membangun kembali infrastruktur umum maupun pribadi yang rusak, dengan cara gotong-royong dan juga membangun Desa Tangguh Bencana (*Destana*) untuk mengantisipasi dampak terulang kembali bencana erupsi Gunung Kelud serta sebagai pedoman dalam Penanggulangan Bencana (PB) khususnya di Desa Pandansari Kecamatan Malang, apabila bencana itu terjadi

kembali maka masyarakat sekitar lebih waspada dan apa saja yang harus di lakukan saat tanggap darurat. Beginilah gambaran keadaan Desa Pandansari sebelum dan sesudah erupsi Gunung Kelud:

**Gambar 2.1**

**Kondisi sebelum dan sesudah erupsi Gunung Kelud**



Sumber: [https://caderabdul.wordpress.com/2014/03/14/amukan-gunung-kelud-di-ngantang/March 14, 2014](https://caderabdul.wordpress.com/2014/03/14/amukan-gunung-kelud-di-ngantang/March%2014,%202014) (diakses tanggal 28 November 2016)

Mengurangi dampak resiko kerusakan akibat ancaman letusan Gunung Kelud sangat penting sebagai upaya untuk mempertahankan keberlanjutan ekologi kawasan Gunung Kelud. Dengan kondisi masyarakat yang masih berbenah diri pasca erupsi terutama dalam hal perekonomian, tentu saja hal ini berdampak dalam segala hal. Terutama masalah tentang kekhawatiran masyarakat apabila kejadian masa lalu terulang kembali, dalam hal ini kejadian dimana bencana meletusnya Gunung Kelud.



Untuk mengatasi permasalahan diatas tidaklah mudah, akan tetapi dibutuhkan penanganan yang intensif yang bersifat preventif dan represif. Metode yang *preventif* jelas lebih sulit dilaksanakan karena harus didasarkan pada penelitian yang mendalam terhadap sebab-sebab terjadinya masalah sosial. Metode *represif* lebih banyak digunakan. Artinya setelah suatu gejala dapat dipastikan sebagai masalah sosial, baru diambil tindakan-tindakan untuk mengatasinya. Di dalam mengatasi masalah sosial, tidaklah semata-mata melihat aspek sosiologis, tetapi juga aspek-aspek lainnya. Dengan demikian, diperlukan suatu kerja sama antara ilmu pengetahuan kemasyarakatan pada khususnya untuk memecahkan masalah sosial yang dihadapi tadi (secara interdisipliner)<sup>20</sup>.

Desa Pandansari yang terletak di Kecamatan Ngantang merupakan salah satu Desa yang rentan terjadi sebuah bencana salah satunya bencana Gunung Meletus, Oleh sebab itu dalam rangka menciptakan masyarakat yang tangguh bencana maka dibuatlah Desa Tangguh Bencana, yang mempunyai peranan penting salah satunya adalah mempersiapkan masyarakat sejak dini untuk menghadapi resiko-resiko yang mungkin terjadi pada saat, akan/terjadinya bencana, sehingga lebih mengerti apa yang harus dilakukan.

---

<sup>20</sup>Soerjono Soekanto. 2013. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. (Hal:348)

## D. Landasan Teori

### Teori Pembangunan Sosial (*Social Development*)

Terkait dengan istilah ‘Pembangunan Sosial’, Midgley mendefinisikan pembangunan sosial sebagai: (Suatu proses perubahan sosial yang terencana yang dirancang untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat sebagai suatu keutuhan, di mana pembangunan sosial ini dilakukan untuk saling melengkapi dengan dinamika proses pembangunan ekonomi). Sedangkan bila dilihat strategi pembangunan sosial yang dapat diterapkan dalam upaya meningkatkan taraf hidup masyarakat ada tiga strategi besar pembangunan sosial, yaitu<sup>21</sup>:

- a. Pembangunan Sosial melalui individu (*Social Development by Individualsi*), dimana individu-individu dalam masyarakat secara swadaya membentuk usaha pelayanan masyarakat guna memberdayakan masyarakat. Pendekatan ini lebih mengarah pada pendekatan individualis.
- b. Pembangunan Sosial melalui komunitas (*Social Development by Communities*), dimana kelompok masyarakat secara bersama-sama berupaya mengembangkan komunitas lokalnya. Pendekatan ini lebih dikenal dengan nama pendekatan komunitas.
- c. Pembangunan Sosial melalui pemerintah (*Social Development by Government*), dimana pembangunan sosial dilakukan dilembaga di dalam

---

<sup>21</sup>Isbandi Rukminto Adi. 2001. *Pemberdayaan, Pengembangan Masyarakat dan, Intervensi Komunitas*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia., (hal: 29-30)

organisasi pemerintah (*Government Agencies*). Pendekatan ini lebih dikenal dengan nama pendekatan statis.

Terkait dengan upaya pembangunan sosial, baik secara langsung maupun tidak langsung, haruslah disadari bahwa pembangunan sosial tidaklah harus dikembangkan tanpa melibatkan aspek pembangunan fisik, maka sekurang-kurangnya harus tersedia sarana dan prasarana yang terkait dengan aspek fisik. Misalnya dalam Upaya pembentukan Desa Tangguh Bencana ini, untuk mencegah jatuhnya korban jiwa yang lebih besar maka dibuatlah jalur evakuasi darurat, titik kumpul apabila terjadi bencana serta aspek fisik yang memadahi lainnya dalam pengurangan resiko bencana dan tidak kalah pentingnya juga peran aktif masyarakat dalam mencegah atau mengurangi resiko bencana yang mungkin terjadi.

Sedangkan keterkaitan teori ini dengan fenomena yang akan diteliti adalah Program Pengembangan Desa Tangguh Bencana tersebut merupakan salah satu bentuk pembangunan masyarakat yang tergolong baru, yaitu terbentuk setelah erupsi Gunung Kelud. Bagaimana suatu proses perubahan sosial melalui Desa Tangguh Bencana tersebut menjadi lebih baik, dengan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi aktif dan berkontribusi sehingga tercapainya kemajuan baik secara sosial maupun material masyarakat itu sendiri. Dan bagaimana suatu susunan organisasi Desa Tangguh Bencana menjalankan fungsinya dengan baik sehingga terciptanya upaya pembentukan desa yang tangguh dalam mengantisipasi bencana.